Deutscher Bundestag **Drucksache 14/7744**

14. Wahlperiode 06. 12. 2001

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVpG)
– Drucksachen 14/6393, 14/7474 –

Anrufung des Vermittlungsausschusses

A.

Der Bundesrat hat in seiner 770. Sitzung am 30. November 2001 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 15. November 2001 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, dass der Vermittlungsausschuss gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus folgenden Gründen einberufen wird:

1. **Zu Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe b** (§ 67 Abs. 1 Satz 2 VwGO)

   In Artikel 1 Nr. 6 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

   ‚b) In Satz 2 wird der abschließende Punkt durch folgenden Halbsatz ersetzt:

   „und für zulassungsfreie Beschwerden und sonstige Nebenverfahren, bei denen in der Hauptsache Vertretungszwang besteht, mit Ausnahme der Beschwerden gegen Beschlüsse im Verfahren der Prozesskostenhilfe.“ ‘

   Begründung

   Der in § 67 Abs. 1 VwGO vorgesehene Vertretungszwang vor dem Oberverwaltungsgericht wird auch für die Einlegung der zulassungsfreien Beschwerden vorgeschrieben sowie auf alle sonstigen Nebenverfahren erweitert, bei denen in der Hauptsache Vertretungszwang besteht.

   Die bisherigen Ausnahmen vom Vertretungszwang auch in teils komplizierten Nebenverfahren erscheinen wenig vereinbar mit dem gesetzgeberischen Ziel, durch anwaltliche Vertretung einen zügigen und konzentrierten Verfahrensablauf vor dem Oberverwaltungsgericht sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, wenn die beteiligte Partei in der Hauptsache dem Vertretungszwang unterliegt, einzelne Nebenverfahren jedoch ohne anwaltliche Vertretung betreiben kann. Eine Ausnahme vom Vertretungszwang ist allerdings für den Bereich der Prozesskostenhilfe sinnvoll. Verfassungsrechtliche und verfahrensökonomische Gründe sprechen dafür, Prozesskostenhilfestreitigkeiten vom Vertretungszwang des § 67 Abs. 1 Satz 2 VwGO ausdrücklich auszunehmen.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 6b, 6c** (§ 87 Abs. 1, § 94 Satz 2 VwGO)

   In Artikel 1 sind die Nummern 6b und 6c zu streichen.

   Begründung

   Die im Gesetz vorgeschlagene Streichung des § 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 VwGO und des § 94 Satz 2 VwGO würde einen entscheidenden Fortschritt des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze rückgängig machen. Mit dem Wegfall der dem Gericht eingeräumten Möglichkeit, von sich aus der Behörde Gelegenheit zur Heilung von Verfahrens- und Formmängeln zu geben (§ 87 Abs. 1 Satz 2 Nr. 7 VwGO) oder auf Antrag die Verhandlung zur Heilung von Verfahrens- und Formmängeln auszusetzen (§ 94 Satz 2 VwGO), müssten wiederum materiell rechtmäßig ergangene Verwaltungsakte vom Gericht wegen Verfahrens- oder Formmängeln aufgehoben werden, die ggf. in einem neuerlichen Verfahren in der Sache bestätigt würden. Damit würde nicht nur eine vermeidbare Mehrbelastung der Gerichte provoziert, vielmehr erhielten die Rechtsuchenden im Ergebnis Steine statt Brot: In einem zweiten Klageverfahren gegen den formgültig wiederholten Verwaltungsakt müsste der jeweilige Kläger in der Sache unterliegen. Damit würden nicht nur die Verfahren verlängert und vermehrt, sondern im Ergebnis würde durch

Schreiben des Präsidenten des Bundesrates vom 30. November 2001 an den Vorsitzenden des Vermittlungsausschusses mit Abdruck an den Präsidenten des Deutschen Bundestages.

den doppelten Zeitaufwand auch der Rechtsschutz verkürzt werden.

3. **Zu Artikel 1 Nr. 8 Buchstabe b** (§ 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO)

   In Artikel 1 Nr. 8 ist Buchstabe b zu streichen.

   Begründung

   Der neu vorgesehene Zulassungsgrund wird zu neuen Zweifelsfragen und Auslegungsschwierigkeiten führen, wohingegen die Voraussetzungen für eine Berufungszulassung nach § 124 Abs. 2 Nr. 4 VwGO in der derzeitigen Fassung inzwischen durch eine umfangreiche obergerichtliche Rechtsprechung präzisiert worden sind. Zudem sind Abgrenzungsschwierigkeiten insbesondere zu dem Zulassungsgrund des § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO vorprogrammiert.

4. **Zu Artikel 1 Nr. 9** (§ 124a Abs. 5 Satz 2 wie folgt zu fassen:

   „Die Berufung ist zuzulassen, wenn einer der Gründe des § 124 Abs. 2 dargelegt ist und vorliegt."

   Begründung: Die Ergänzung um die Worte „dargelegt ist und" ist geboten, weil durch die vorgesehene Formulierung der Eindruck entstehen könnte, das Oberverwaltungsgericht habe – in Abweichung zur derzeitigen Rechtslage – die Berufung bei Vorliegen eines Zulassungsgrundes (von Amts wegen) zuzulassen, ohne dass es der Darlegung dieses Zulassungsgrundes bedürfte.

   Die in der Gegenäußerung der Bundesregierung (Bundestagsdrucksache 14/6854, S. 9 f.) postulierte „strikte Bindung des Oberverwaltungsgerichts an die vom Antragsteller geltend gemachten Zulassungsgründe" besteht auch nach geltender Rechtslage nicht, da dem Darlegungsgebot bereits dann genügt sein dürfte, wenn der dargelegte Zulassungsgrund in der Sache auf einen der gesetzlichen Tatbestände zielt (vgl. VGH Mannheim, NVwZ-RR 1998, 865). Ein Zulassungsantrag im Hinblick auf eine offensichtliche Fehlentscheidung beinhaltet konkludent immer auch die Darlegung des Zulassungsgrundes nach § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO, so dass es zu einer in der Gegenäußerung der Bundesregierung angeführten untragbaren Zurückweisung eines Zulassungsantrags bezüglich einer offensichtlich falschen Entscheidung in der Praxis nicht kommen kann.

   Auf das Darlegungserfordernis kann nicht verzichtet werden, da anderenfalls das Rechtsmittelzulassungsrecht selbst in Frage gestellt würde, wenn es künftig wieder möglich wäre, im Wesentlichen unter Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens und der Behauptung eines beliebigen Zulassungsgrundes das Rechtsmittelzulassungsverfahren erfolgreich zu durchlaufen.

5. **Zu Artikel 1 Nr. 10** (§ 124b VwGO)

   In Artikel 1 ist Nummer 10 zu streichen.

   Begründung

   Eine Pflicht zur Vorlage an das Bundesverwaltungsgericht unter den genannten Voraussetzungen erscheint nicht erforderlich und wird unnötige Verfahrensverzögerungen verursachen. Mittlerweile hat sich die obergerichtliche Rechtsprechung im Hinblick auf die Handhabung des Zulassungsrechts deutlich konsolidiert und wendet bei der Entscheidung über die Zulassung der Berufung deutlich einheitlichere Maßstäbe an. Zudem wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das sich mit Beschluss vom 23. Juni 2000 (1 BvR 830/00; DVBl. 2000, 1458) eingehend mit den Zulassungsgründen des § 124 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO auseinandergesetzt hat – soweit künftig hierzu ein wirklicher Bedarf besteht – eine weitere Vereinheitlichung sicherstellen. Dem danach kaum zu erwartenden Nutzen der angestrebten Neuregelung stünde dagegen eine deutliche Einbuße hinsichtlich der durch das Sechste Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze angestrebten und inzwischen auch erreichten Verfahrensbeschleunigung gegenüber. Das – nach Verlängerung der Frist für die Begründung des Zulassungsantrags auf zwei Monate – ohnehin schon ausgedehnte Zulassungsverfahren erhielte ein weiteres verzögerndes Moment von derzeit kaum absehbarem Ausmaß.

6. **Zu Artikel 1 Nr. 12** (§ 130 VwGO)

   In Artikel 1 ist Nummer 12 zu streichen.

   Begründung

   Wegen des im Verwaltungsprozess geltenden Amtsermittlungsgrundsatzes ist die vorgeschlagene Neufassung des § 130 VwGO nicht systemkonform, da die Pflicht zur Sachaufklärung und Beweiserhebung keiner gesetzlichen Regelung bedarf. Dies verkennt die Gegenäußerung der Bundesregierung ebenso wie die Funktionsunterschiede zwischen Verwaltungsprozess und Zivilprozess, die eine schematische Gleichbehandlung verbieten. Für die Neufassung und die mit ihr praktisch verbundene Verkürzung des Rechtswegs besteht auch kein praktisches Bedürfnis.

7. **Zu Artikel 1 Nr. 14** (§ 146 VwGO)

   Nummer 14 ist wie folgt zu fassen:

   ‚14. § 146 wird wie folgt geändert:

   a) <wie Gesetzesbeschluss>

   b) Die Absätze 4 und 5 werden durch die folgenden Absätze 4 bis 6 ersetzt:

      „(4) Gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts über die Aussetzung der Vollziehung (§§ 80 und 80a) und über einstweilige Anordnungen (§ 123) steht den Beteiligten die Beschwerde nur zu, wenn sie von dem Verwaltungsgericht (Absatz 5) oder dem Oberverwaltungsgericht (Absatz 6 und 7) in entsprechender Anwendung des § 124 Abs. 2 zugelassen worden ist.

      (5) Das Verwaltungsgericht lässt die Beschwerde in dem Beschluss zu, wenn die Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 oder 4 vorliegen. Das Oberverwaltungsgericht ist an die Zulassung gebunden. Zu einer Nichtzulassung der Beschwerde ist das Verwaltungsgericht nicht befugt.

      (6) Wird die Beschwerde nicht gemäß Absatz 5 in dem Beschluss des Verwaltungsgerichts zugelassen, so ist die Zulassung innerhalb

von zwei Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung zu beantragen. Der Antrag ist bei dem Verwaltungsgericht zu stellen. Er muss den angefochtenen Beschluss bezeichnen. Sofern die Gründe, aus denen die Beschwerde zuzulassen ist, nicht bereits im Antrag auf Zulassung der Beschwerde dargelegt sind, müssen sie dem Oberverwaltungsgericht innerhalb von vier Wochen nach Bekanntgabe der Entscheidung schriftlich dargelegt werden."

c) Der bisherige Absatz 6 wird Absatz 7 mit der Maßgabe, dass die Sätze 2 und 3 wie folgt gefasst werden:

„Die Beschwerde ist zuzulassen, wenn einer der Gründe des § 124 Abs. 2 dargelegt ist und vorliegt. § 124a Abs. 5 Satz 3 und 5 ist entsprechend anzuwenden; § 148 Abs. 1 findet keine Anwendung." '

Begründung:

Die Neufassung ermöglicht die Beschwerdezulassung unmittelbar durch das Verwaltungsgericht. Für die Einzelheiten der Regelungen gelten die bereits zur Zulassung der Berufung dargelegten Erwägungen entsprechend. Gleichzeitig entfällt das Zulassungserfordernis für Beschwerden gegen Prozesskostenhilfeentscheidungen. Damit wird eine formelle Schranke beseitigt, die nicht selten Prozesskostenhilfestreitigkeiten faktisch auf eine Instanz beschränkt hat. Trotz Mehrbelastung der Gerichte ist dies sachangemessen, da diese Entscheidungen in der Regel eine Weichenstellung bilden, ob der Kläger überhaupt Klage erheben wird oder nicht. Es wird die Hauptsache kursorisch auf ihre Erfolgsaussichten geprüft. Diese Änderung korrespondiert auch mit der Abschaffung des Vertretungszwangs für die Einlegung der Beschwerde in Prozesskostenhilfeverfahren. Unbemittelten soll gerade durch das Prozesskostenhilfeverfahren die Möglichkeit, vor Gericht zu gehen, erleichtert werden.

Der Anknüpfungspunkt für den Beginn der Begründungsfrist beim Antrag auf Zulassung der Beschwerde ist die Bekanntgabe der erstinstanzlichen Entscheidung. Dieser Anknüpfungspunkt gewährleistet eine gleich lange Begründungsfrist in allen Fällen. Geht es dem Rechtsmittelführer um Beschleunigung, wird er ohnehin nach Möglichkeit vor Fristablauf begründen, geht es ihm um Verzögerung, wird er Antrags- und Begründungsfrist voll ausnutzen. Eine variable, an die Stellung des Zulassungsantrages anknüpfende Frist erscheint deshalb nicht sachgerecht.

Für diese Anknüpfung spricht auch die parallele Regelung zur Nichtzulassungsbeschwerde in § 133 VwGO. Auch dort gibt es eine Frist (von einem Monat) zur Einlegung der Beschwerde (Absatz 2 Satz 1) und eine nicht an die Einlegung der Beschwerde, sondern an die Zustellung der angefochtenen Entscheidung anknüpfende Begründungsfrist (von zwei Monaten) zur Begründung der Beschwerde (Absatz 3 Satz 1).

Die Begründung des Regierungsentwurfs zur Wiederherstellung der Zulassungsfreiheit aller Beschwerden, auf die die Stellungnahme der Bundesregierung Bezug nimmt, überzeugt nicht. Maßgeblich für den Beschleunigungsgewinn kann nicht die durchschnittliche Dauer der zugelassenen Beschwerden, sondern ihre Zahl gegenüber der Zahl zulassungsfreier Beschwerden sein. Nach den Erfahrungen der Länder hat sich die Zulassungspflicht bewährt, gelegentliche Anlaufschwierigkeiten sind behoben. Auch die Zulassungsgründe der grundsätzlichen Bedeutung und der besonderen Schwierigkeit können je nach Gewicht der zu treffenden Entscheidung und ihren Folgen im Einzelfall durchaus gegeben sein.

Eine Wiederherstellung der Zulassungsfreiheit aller Beschwerden würde einen Teil des Reformgewinns des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze verspielen und in seiner Folge den Rechtsschutz des Bürgers beeinträchtigen: Der Rechtsweg in vorläufigen Rechtsschutzverfahren würde im Ergebnis weiterführen (zulassungsfreie Beschwerde) als in der Hauptsache (Berufung nur, wenn wegen Vorliegens einer der vier gesetzlichen Zulassungsgründe zugelassen). Damit stünde zu erwarten, dass grundsätzlich zunächst Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, soweit wie möglich angereichert durch Hauptsachegesichtspunkte, durch zwei Instanzen geführt werden, und erst daran anschließend die Hauptsache anhängig gemacht wird. Folgen wären eine erhebliche Vermehrung, schlimmstenfalls bis zur annähernden Verdoppelung der Zahl der Verfahren, eine dementsprechend längere Verfahrensdauer im Einzelfall und eine beträchtliche Mehrbelastung der Gerichte.

Demgegenüber sprechen in Prozesskostenhilfesachen rechtliche und sachliche Gesichtspunkte dafür, die Beschwerden vom Zulassungserfordernis auszunehmen.

8. **Zu Artikel 1 Nr. 15b** (§ 155 Abs. 4 VwGO)

In Artikel 1 ist Nummer 15b wie folgt zu fassen:

‚15b. § 155 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Kosten, die durch Prozessverzögerungen, Verschulden oder Mutwillen eines Beteiligten entstanden sind, können diesem ganz oder teilweise auferlegt werden."

b) Absatz 5 wird gestrichen.'

Begründung

Die bestehenden Kostenvorschriften der Verwaltungsgerichtsordnung reichen nicht aus, um in allen Fällen eine angemessene und sachgerechte Kostenverteilung herbeiführen zu können. Insbesondere die Tatsache, dass eine anteilige Kostenauferlegung von der derzeitigen Rechtslage nicht zugelassen wird, verhindert in der Praxis vielfach eine Anwendung der Vorschrift; dies verkennt die Gegenäußerung der Bundesregierung. Darüber hinaus soll die Regelung ausdrücklich auf die Fälle ausgedehnt werden, in denen das Prozessverhalten eines Beteiligten die Vertagung einer möglichen Verhandlung oder die Anberaumung eines neuen Termins zur mündlichen Verhandlung erforderlich macht.

9. **Zu Artikel 1 Nr. 15c – neu –** (§ 162 Abs. 2 Satz 3 – neu – VwGO)

In Artikel 1 ist nach Nummer 15b folgende Nummer 15c einzufügen:

‚15c. In § 162 wird Absatz 2 folgender Satz angefügt:

„Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können an Stelle ihrer tatsächlichen notwendigen Aufwendungen für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen den in § 26 Satz 2 der Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte bestimmten Pauschsatz fordern.“‘

Begründung

Die Regelung macht umfangreiche Aufzeichnungen und Berechnungen entbehrlich, die derzeit von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und Behörden zur Geltendmachung der Entgelte für Post- und Telekommunikationsdienstleistungen geführt werden müssen. Die Verweisung auf die für Rechtsanwälte geltende Typisierung erscheint angesichts der vergleichbaren Situation sachgerecht. Mit der Forderung nach Gleichbehandlung aller Verfahrensordnungen verkennt die Gegenäußerung der Bundesregierung die bestehenden Funktionsunterschiede, die nach dem Rechtsstaatsprinzip den verklagten Staat beispielsweise – im Gegensatz zum Kläger oder zum Klagegegner im Zivilprozess – zur Sachverhaltsaufklärung mit entsprechendem Mehraufwand verpflichten. Angesichts des üblichen Regelstreitwerts bringt die vorgeschlagene Regelung eine beträchtliche Arbeitsersparnis.

10. **Zu Artikel 1 Nr. 18a0 – neu –** (§ 188 Satz 2 VwGO)

In Artikel 1 ist nach Nummer 18 folgende Nummer 18a0 einzufügen:

‚18a0. In § 188 Satz 2 wird der abschließende Punkt durch ein Semikolon ersetzt und folgender Halbsatz angefügt:

„dies gilt nicht für Erstattungsstreitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern.“‘

Begründung

Die Ergänzung der Vorschrift lässt die Kostenfreiheit für Erstattungsstreitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern entfallen. Dies entspricht den Regelungen des § 184 SGG in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Sozialgerichtsgesetzes vom 17. August 2001 (BGBl. I S. 2144) und trägt dem Umstand Rechnung, dass für Streitigkeiten zwischen Sozialleistungsträgern kein sachlicher Grund für die Freistellung von den Gerichtskosten besteht.

11. **Zu Artikel 1 Nr. 19** (§ 194 Abs. 4, 5 – neu – VwGO)

In Artikel 1 Nr. 19 sind § 194 folgende Absätze 4 und 5 anzufügen:

„(4) In Verfahren, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes anhängig geworden sind oder für die die Klagefrist vor diesem Tage begonnen hat, sowie in Verfahren über Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bekannt gegeben oder verkündet oder von Amts wegen an Stelle einer Verkündung zugestellt worden sind, gelten für die Prozessvertretung der Beteiligten die bisherigen Vorschriften.

(5) § 40 Abs. 2 Satz 1, § 154 Abs. 3, § 155 Abs. 4, § 162 Abs. 2 Satz 3 und § 188 Satz 2 sind für die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes bei Gericht anhängig werdenden Verfahren in der zu diesem Zeitpunkt geltenden Fassung anzuwenden.“

Begründung

Der neue Absatz 4 knüpft die Anwendung der Vorschriften über die Prozessvertretung an den Zeitpunkt der Rechtshängigkeit oder Beginn der Klagefrist, bei Rechtsmitteln an den Zeitpunkt der Bekanntgabe der angefochtenen Entscheidung an.

Der neue Absatz 5 bestimmt, dass die Neufassungen von § 40 Abs. 2 Satz 1, § 154 Abs. 3, § 155 Abs. 4, § 162 Abs. 2 Satz 3 und § 188 Satz 2 VwGO für Verfahren gelten, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes anhängig werden.

Die Ergänzung ist erforderlich, da über das Gesetz hinaus weitere Änderungen vorgeschlagen werden.

B.

Der Bundesrat stellt fest, dass das Gesetz gemäß Artikel 84 Abs. 1 des Grundgesetzes seiner Zustimmung bedarf.

Begründung

Die Zustimmungsbedürftigkeit des Gesetzes ergibt sich aus Artikel 84 Abs. 1 GG, da in Artikel 4 des Gesetzes die Frage des Suspensiveffektes von Widerspruch und Anfechtungsklage und damit das Verfahren von Landesbehörden geregelt wird (vgl. Ziffer 1 der Stellungnahme des Bundesrates vom 1. März 1996; Bundestagsdrucksache 30/96 (Beschluss)).

Die von der Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung vom 31. August 2001 (Bundestagsdrucksache 14/6854, S. 9) angeführte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 35, 65 <72>) bestätigt lediglich das Bestehen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Regelung des verwaltungsgerichtlichen Vorverfahrens, trifft hingegen keine Aussage zu der Frage der Zustimmungsbedürftigkeit eines diesbezüglichen Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333